

# Democracia limitada o ilimitada

**James Buchanan**

## **I. Introducción**

Al preparar este trabajo sobre el tema señalado en el título, mi primera reacción fue asombrarme de que alguien pudiera sostener seriamente la idea de una "democracia ilimitada" en cualquiera de sus formas o modalidades. En sentido literal, la "democracia ilimitada" presumiblemente permitiría a una mayoría o a una pluralidad de votantes —ya sea a través de plebiscitos, referenda o asambleas elegidas— hacer cualquier cosa, en el momento que se les ocurra y a quienes les plazca. El significado totalitario de la "democracia ilimitada", definida e interpretada en este sentido, ha sido reconocido por lo menos desde los tiempos de los primeros autores griegos sobre política. Aunque la teoría política ha retrocedido durante nuestra era, especialmente a partir del siglo XVIII, no creo que sea posible, aun en 1981, encontrar a alguien que defienda sinceramente un régimen mayoritario totalmente irrestricto.

El debate crítico de nuestro tiempo, para los años 80 y siguientes, no se centra en la conveniencia o inconveniencia de la democracia ilimitada. El debate gira mas bien sobre el tipo y grado de restricciones mínimas que se necesitan para asegurar la viabilidad de una sociedad en la cual los individuos puedan mantener sus libertades individuadas y, desde un punto de vista mas instrumental, sobre cómo estas limitaciones pueden po-

Profesor y Director General del Center for the Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute, Estados Unidos.

nerse en práctica según la mentalidad vigente a fines del siglo XX.

Desarrollaré mi argumento dividiéndolo en varias partes. En el capítulo II enfatizaré las diferencias existentes entre la democracia parlamentaria y la república en cuanto a su estructura política —y a través de esto la diferencia potencial existente en cuanto a las restricciones de procedimiento respecto del alcance del gobierno— tal como se han reflejado en el gobierno parlamentario de estilo europeo y el sistema de los Estados Unidos. En el capítulo III discuto brevemente los fundamentos filosóficos del orden democrático englobados en el principio de igualdad política. En el capítulo IV examino las consecuencias de este principio de igualdad política en cuanto a los límites de un gobierno. En especial, demostraré que el valor de la igualdad política para el individuo aumenta conjuntamente con el radio\* de acción y alcance de la actividad gubernamental, generando la paradoja de que la satisfacción de este principio se hace progresivamente más difícil. El capítulo V distingue entre limitaciones a los procedimientos democráticos para tomar decisiones gubernamentales y limitaciones al radio de acción de las actividades gubernamentales. Esta distinción suele pasarse por alto, tanto en disertaciones académicas como populares sobre el tema.

En el capítulo VI propongo un argumento que explica la confusión existente en el pensamiento político moderno, resumida en el término "la falacia electoral". En el capítulo VII sugiero que desarrollos contemporáneos en la teoría de decisiones públicas y en áreas de investigación relacionadas proporcionan una base que permite aclarar el pensamiento político.

## **II. Límites inherentes en la estructura política**

La misma organización institucional de la estructura de un gobierno afecta indirectamente los límites, la frecuencia, la dirección y la magnitud de sus acciones. Cada país, con su propia historia, de la que han emergido sus instituciones políticas por intermedio de la evolución, la revolución, la planificación y la casualidad, se caracteriza por tener sus propias restricciones

\*"range" en el original. N. del T.

internas. Claramente, mi competencia no me permite preparar un catálogo descriptivo para cada nación. Sin embargo, deseo subrayar las importantes diferencias existentes entre todos los gobiernos organizados nominalmente como **democracias parlamentarias** y aquellas estructuras en donde los poderes de gobierno están divididos en reparticiones, ramas o niveles independientes, y que llamaremos **repúblicas**.

Los de mi generación que se criaron en los Estados Unidos recordarán la opinión casi universal de la ciencia política académica durante el segundo tercio de este siglo: la República Federal de los Estados Unidos tenía la reputación de ser tremendamente ineficiente y la democracia parlamentaria (especialmente el modelo británico) se consideraba el ideal a emular. Como estudiantes de "ciencias cívicas" se nos hizo creer que todo andaría bien si sólo se lograba eliminar los "controles y contrapesos" inherentes a la "separación de poderes"; si el gobierno central pudiera pasar por encima de los intereses parroquiales de los Estados —del federalismo— y si la "democracia" se pudiese realizar plenamente, asegurando tan sólo las garantías constitucionales de las libertades básicas.

La denigración académica de la herencia política de los Estados Unidos resultó efectiva en cuanto que estimuló gran parte de la concentración y centralización del poder político que hemos podido observar en mi país desde los años 1930. Los "controles y contrapesos" que antes mantenían viable a nuestra "república compuesta" \* al dejar al gobierno dentro de estrechos márgenes de acción, han sido ahora sustancialmente erosionados. Así y todo, debo afirmar que la estructura que existe aún tiene restricciones procesales a los excesos políticos que casi no existen en las democracias parlamentarias, caracterizadas por combinar poderes ejecutivos y legislativos en un solo nivel de gobierno sujeto a escrutinios judiciales débiles o no existentes. En la estructura republicana, hay restricciones procesales incorporadas en el sistema a la capacidad de acción de los gobiernos, restricciones que no existen en regímenes parlamentarios. En otras palabras, la "democracia está limitada" hasta un grado ausente en las estructuras parlamentarias.

\* "Compound republic" en el original. N. del T.

El reconocimiento de esta diferencia básica en la estructura política no significa, por supuesto, que solamente los regímenes parlamentarios necesitan restricciones constitucionales explícitas y que las formas republicanas son por sí mismas suficientes para mantener los poderes políticos a raya. Aquí no estamos sugiriendo que las restricciones de procedimiento existentes en las estructuras republicanas son eficientes u óptimas; muy por el contrario. Paradójicamente, en realidad encontramos no menos, sino que más discusión sobre los límites constitucionales en los Estados Unidos que en las sociedades parlamentarias. En parte, esta paradoja se explica debido a la "actitud constitucional" prevaleciente, que seguramente ha sido alentada por las mismas instituciones republicanas aludidas. Decir que "la democracia es limitada" por procedimientos ordinarios en mayor proporción en las estructuras republicanas que en los regímenes parlamentarios, sugiere que existe una necesidad más urgente de imponer limitaciones directas y explícitamente extrajudiciales a las actividades gubernamentales en estas últimas que en las primeras.

### III. Democracia e igualdad política

No pretendo realizar un análisis exegético sobre lo que ha significado el término "democracia" para los distintos sabios a través de la historia. Tampoco perderé el tiempo en analizar las groseras distorsiones de su significado de las que somos testigos todos los días en los noticiarios de diversos regímenes "democráticos" que existen en el mundo. La definición más simple de democracia encontrada en algún diccionario corresponde a la de un gobierno "por el pueblo". Un elemento secundario de definición opone la democracia a cualquier forma de gobierno por una élite, ya sea bajo la forma de una aristocracia, de una monarquía hereditaria, de una clase dominante o de un comité dirigente.

¿Cómo puede incorporarse un contenido con verdadero significado a la frase "gobierno por el pueblo"? Muchas veces esta exigencia básica ha sido interpretada como que democracia es equivalente al gobierno de la mayoría. Pero se requiere de poco o de ningún análisis sofisticado para sugerir que el gobierno de la mayoría, para aquellos que son gobernados, no es distinto del gobierno por parte de cualquier otro grupo. Una ma-

yoría no es "el pueblo" y no hay nada sacrosanto en una simple regla de la mayoría, ya sea que se dé en términos de un proceso directo o por intermedio de representantes.

En su sentido más fundamental, democracia significa que las decisiones de gobierno, que afectan a todos los miembros de una sociedad, se generan por medio de procesos de discusión y toma de decisiones donde participen todos los miembros —efectiva o potencialmente— en igualdad de condiciones. Idealmente, los procesos de discusión y participación producen **acuerdos** entre todas las personas sobre las opciones a elegir, colectivamente seleccionadas. Si no hay acuerdo, se debe esperar que el proceso genere reglas apropiadas a través de las cuales todas las personas puedan acordar no estar de acuerdo, siendo el voto de mayoría solamente una entre las muchas reglas posibles que pueden ser seleccionadas para ciertos tipos de opciones de decisiones colectivas (otras formas podrían ser la selección al azar, pluralidad, mayorías calificadas, unanimidad, o el arbitraje obligatorio utilizando un juez elegido de común acuerdo).

El rasgo característico que sí tiene significado operacional es la **igualdad política** entre todas las personas que tienen derecho a asociarse a la comunidad. Cada persona es igual ante la ley del lugar, y cada persona tiene igual ponderación en el proceso que determina cómo las leyes pueden ser cambiadas, entendiéndose por ley, tanto las leyes superiores (reglas constitucionales) como la legislación ordinaria. Cada persona tiene esta franquicia que, según sea su voluntad, puede o no ejercer.

¿Qué valor tiene la igualdad política para un individuo? No se puede responder a esta pregunta sin antes especificar de alguna manera el tipo de decisiones que deberán tomarse en forma colectiva y no individualmente. Para tomar un caso extremo, supongamos que todas las decisiones colectivas sean totalmente análogas a los juegos de suma cero: la política consistiría solamente en transferencias de perdedores a ganadores. Incluso idealizándola, la igualdad política definida como una oportunidad igual para influir sobre el resultado de la transferencia, sería equivalente a estar en una lotería. **Ex ante**, cada persona tiene una oportunidad igual de ser ganador o perdedor por la política. **Ex post**, la misma política genera ganadores y perdedores, violando así cualquier precepto de "igualdad política". En este

contexto, si un individuo tiene aversión al riesgo, seguramente le dará un valor negativo a la igualdad política **ex ante**, siempre que el patrón de comparación sea aquel contexto en el cual no se lleva a cabo ninguna decisión colectiva de suma-cero.

Por otra parte —y en fuerte contraste—, si el individuo se encuentra necesariamente integrado a una comunidad donde se predice que habrá una acción colectiva extensiva, bajo la forma de transferencias puras (sin limitaciones explícitas sobre tales acciones), la igualdad política será valorada igual que la participación en una lotería gigantesca donde no existe oportunidad de retirarse o dejar el juego en forma voluntaria. Es precisamente en este contexto donde los individuos pueden, literalmente hablando, luchar para participar en el despojo mutuo que representa la sociedad de transferencia pura, plenamente politizada.

Al lado opuesto del espectro, considérese el contexto en el cual las decisiones colectivas son —potencialmente— todas de suma positiva, y se espera que generen ganancias a todas las personas de la comunidad. El "bien público" contenido en la protección legal que da el gobierno a los derechos personales y de propiedad, junto con la posibilidad de obtener el cumplimiento forzado de contratos libremente contraídos, es quizás, el ejemplo que más se acerca a este modelo. El rol del gobierno se describe en términos de "estado protector" o "estado mínimo". En este contexto, el valor de la igualdad política se hace análogo al valor que representa para un jugador el tener derecho a participar en la elección del arbitro para el partido en el que jugará, y en el cuoteo de los costos que involucra el contrato del arbitro que finalmente se seleccione. Al final de cuentas, se espera que el "juego" político beneficie a todos los jugadores, cualquiera que sea el criterio que haya dominado en la elección del arbitro y en la asignación de los costos netos. Nadie, cualquiera que sea el resultado **ex post** de estas decisiones tomadas colectivamente, querrá abandonar voluntariamente el juego. Claramente, la igualdad política será un atributo valioso en esta estructura social, pero ciertamente será mucho menos valiosa (y será considerada menos "necesaria") que en el caso de una sociedad de transferencias plenamente politizada.

#### IV. La paradoja de la democracia de participación ilimitada

Se describe bien a los gobiernos modernos si se los ve como una mezcla entre Estados de transferencia y Estados protectores de la producción, cayendo, en términos descriptivos, en algún punto intermedio del espectro entre los dos modelos extremos antes analizados. Una característica especialmente pertinente de la política "democrática" moderna es la existencia de instituciones encargadas de efectuar transferencias en forma indirecta, en lugar de directa, es decir, mediante la entrega de bienes y servicios, y no a través de pagos en efectivo. Estas instituciones aseguran que el juego político de transferencias termine siendo de suma-negativa, en oposición al límite ideal que es de suma-cero en un contexto de transferencias directas de dinero.

Los políticos prefieren las instituciones de transferencias indirectas ya que permiten hacer parecer como actividades "productivas" las transferencias que llevan a cabo las coaliciones políticas gobernantes. Un programa diseñado para producir beneficios a algún subgrupo seleccionado dentro de la comunidad, se describe públicamente como "de interés público", y los gobernantes modernos se han transformado en maestros de este arte de la desfiguración de las cosas. El objetivo es, por supuesto, esconder o disimular los aspectos de transferencia del programa. En la medida en que se alcanza este objetivo, sin embargo, se erosiona la posibilidad de satisfacer el ideal de igualdad política, aun en algún sentido *ex ante*.

Un individuo o un grupo, que se halle incapaz de obtener beneficios en cuanto miembro potencial en esta lotería compulsiva de transferencias, podría, al menos, reconocer lo que está pasando y esgrimir un argumento para tratar de alcanzar una igual oportunidad de participación en el saqueo. Pero, en una mezcla tan alambicada y compleja de transferencias en especies (posiblemente, con la inclusión de algunos aspectos de corrección de externalidades), se hace casi imposible para el individuo —o el grupo— evaluar su posición relativa a la de otros individuos o grupos en la comunidad. A medida que aumenta el número y volumen de tales programas de transferencia, simplemente llega a ser imposible determinar quién es y quién no es miembro del esquema de lotería y en qué términos.

Paradójicamente, entonces, el aumento en el número y tamaño de las actividades gubernamentales politizadas en las cuales el individuo puede tener la esperanza de participar, tiene el efecto de dificultar cada vez más la medición, en alguna forma directa, del valor de la participación misma.

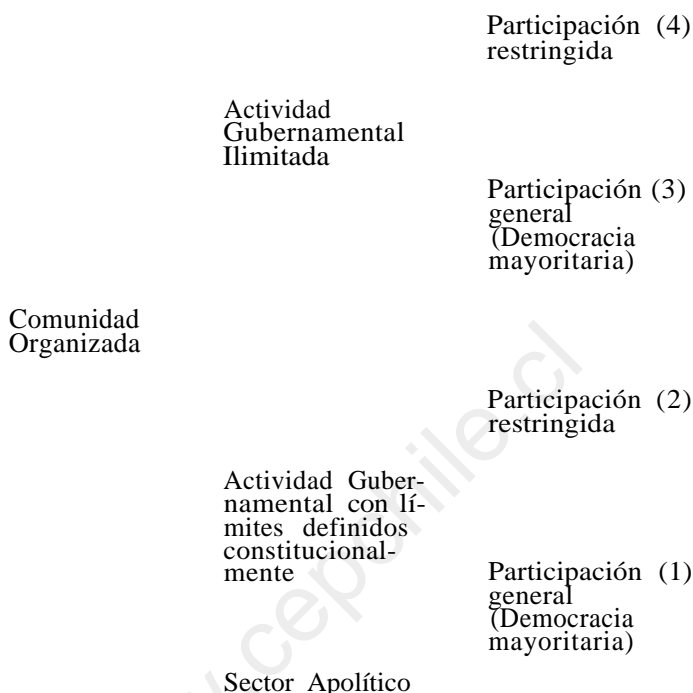
## V. Limitaciones al gobierno y limitaciones a la democracia

Hay una distinción crítica y necesaria que hacer entre (1) el radio de acción de las actividades político-gubernamentales, y (2) el grado en que se satisfacen los preceptos democráticos en la toma de decisiones en aquellas actividades que caen dentro del campo de acción del gobierno. Si el fin último perseguido al reformar y organizar las estructuras políticas es asegurar y proteger las libertades individuales, la primera de estas características (la cobertura) puede llegar a ser más importante que la segunda, aunque, como se indica más arriba, la segunda puede tener un valor intrínseco. En otras palabras, una estructura político-gubernamental que está limitada constitucionalmente a un radio de acción bien definido —aun si las decisiones gubernamentales, se toman dentro de ese ámbito en forma no democrática— bien puede ser preferible a una estructura político-gubernamental abierta e ilimitada, en la cual las decisiones se tomen democráticamente (por mayorías legislativo-parlamentarias).

Este punto puede ilustrarse con la ayuda de un simple diagrama ramificado tal como el de la página siguiente.

En la figura I, la "elección" estructural básica tomada en el punto A podría ser mucho más importante que la "elección" estructural tomada en B. Parece razonable sugerir que el individuo, supuestamente tras un velo de ignorancia y/o incertidumbre debidamente definido respecto de su propia posición, ordenaría las estructuras políticas de 1 a 4, tal como aparece en el gráfico. Esta ordenación sugiere que el individuo (cualquier individuo) preferiría un régimen de participación limitada y restringida constitucionalmente a un régimen plenamente mayoritario no limitado. La diferencia de valor entre 1 y 2, como grupo, y 3 y 4 como grupo, podría ser mucho mayor que la diferencia entre los dos miembros de cada grupo.



**Figura I**

Una forma algo diferente de plantear el argumento consiste en enfatizar el hecho de que es muy distinto, en la teoría y en la práctica, colocar límites al radio de acción de los poderes y/o actividades gubernamentales, que colocar límites al ejercicio de la democracia dentro de un campo de acción definido. Para cualquier medio institucional **dado** que se utilice para tomar decisiones colectivas (reglas de mayoría, o plurales, reglas por comités, juntas, o por una élite), existen límites alternativos permitidos (que van desde el muy restringido hasta el totalmente irrestricto) sobre el ejercicio del poder político-gubernamental. Con respecto a cualquier radio de acción **dado** de poderes político-gubernamentales permisibles, hay medios institucionales alternativos para lograr decisiones colectivas.

El punto central parece elemental, pero ha sido fuente de gran confusión intelectual. Ha llegado a aceptarse plenamente la idea de que cualquier esfuerzo de

reforma dirigido a imponer nuevas limitaciones constitucionales a la esfera de acción de los poderes gubernamentales debe, simultáneamente, limitar la "democracia" en el logro de las decisiones colectivas. Esta confusión no está limitada a la discusión legal no crítica. Se encuentra también en catedráticos tan eminentes como el Premio Nobel, Paul A. Samuelson. En una charla en marzo de 1981, Samuelson hizo un comentario sorprendente:

"Sólo mediten sobre la Proposición N° 19 (sic) y N° 21/2. Si no se puede confiar en la democracia, escriban de una vez por todas que el capitalismo debe ser la ley de la nación. No crean que este escenario puede terminar con las reconfortantes palabras "y vivieron por siempre muy felices". Yo podría escribir un libro, y uno largo, sobre los males y las inestabilidades del fascismo" \*.

Las proposiciones N° 13 y N° 21/2 (no existe ni existió una Propuesta N° 19) fueron enmiendas constitucionales en California y Massachusetts, aprobadas por intermedio de referenda totalmente democráticos, que impusieron limitaciones a los poderes de las mayorías legislativas de aquellos Estados para imponer impuestos. Samuelson parece sugerir que cualquier limitación constitucional a los poderes de las mayorías legislativas representa una tendencia fascista, independientemente de los procedimientos a través de los cuales pudieran haberse elegido tales límites. El significado elemental "por el pueblo" de las "democracias" parece haber sido reemplazado por "las mayorías legislativas". La lectura más comprensiva y tolerante de aquel trozo lleva a la conclusión de que Samuelson no ha logrado reconocer esta diferencia esencial que he tratado de enfatizar en esta parte de mi trabajo. Samuelson no percibe la diferencia categórica que existe entre las **reglas** al interior de las cuales se permite desarrollar alguna acción y la acción al interior de esas reglas. Evidentemente, a Samuelson le falta la "actitud constitucional" antes señalada.

## VI. La Falacia Electoral

Ni los filósofos políticos académicos, ni los prácticos del siglo XVIII (Montesquieu, Hume, Smith, Madison, Jefferson y otros), cometieron los errores elementales de los "dentistas" políticos, académicos y prácticos de fines del siglo XIX y del siglo XX. La sabiduría del siglo XVIII incorporó una actitud muy escéptica hacia los gobiernos y hacia las personas colocadas en cargos burocráticos para actuar en representación de la colectividad. Casi por progresión natural, esta actitud engendró un énfasis en la necesidad de límites o controles constitucionales respecto de los poderes y la autoridad de los gobiernos. Ese gran descubrimiento del siglo XVIII, la capacidad de los mercados libres para coordinar espontáneamente las actividades de las personas dentro de un orden legal mínimamente protector, e independientemente de un control gubernamental detallado, se entendió, al menos parcialmente, que ofrecía un medio a través del cual se podía controlar la extensión de los poderes gubernamentales. La **función política** de la economía de mercado fue ampliamente comprendida.

Desde nuestro ventajoso lugar en el tiempo, desde 1981, podemos admirar la comprensión filosófico-política superior que tenían aquellos hombres del siglo XVIII, comparándola con sus contrapartes del siglo XX, y nos sentimos obligados a especular respecto de cómo y por qué se perdió esta sabiduría tan difundida, y por qué y cómo se cometieron inicialmente errores tan elementales de teoría política que llegaron a ser aceptados casi universalmente durante un siglo. No soy un especialista en la historia de las ideas, pero estimo que la confusión intelectual surgió, al menos en parte, debido a la yuxtaposición de eventos históricos en la economía y la política en la segunda mitad del siglo XIX. El énfasis de la economía política clásica en la función política del mercado, como factor que disminuye la potencialidad coercitiva del Estado, se confundió con el objetivo explícito de la política liberal que buscaba minimizar el rol del Estado absolutista o aristocrático. Esto dio pie, de alguna manera, al nacimiento de la presunción prácticamente no examinada de que una vez que el Estado se hace "plenamente democrático", con elecciones libres y abiertas y con sufragio universal, desaparece el argu-

mentó del siglo XVIII en favor de la disminución de la potencialidad coercitiva del Estado.

Frecuentemente me he referido a esta noción equivocada llamándola "la falacia electoral", expresión que resume el error de pensar que mientras los partidos y los políticos compitan en elecciones libres y periódicas, sujetas a votaciones de mayoría o plurales, bajo el sistema de sufragio universal, no es necesario aplicar abiertamente limitaciones al radio de acción de la actividad gubernamental. De este error nace el enfoque que considera indeseables, **en cualquiera de sus formas**, las restricciones constitucionales impuestas al ejercicio de la autoridad gubernamental. De aquí nacieron las alabanzas del siglo XX a la estructura de gobierno parlamentario relativamente ilimitada, donde la combinación de mayorías legislativas-ejecutivas opera más o menos a voluntad, en contraste con el lento y engorroso modelo de la República Federal de los Estados Unidos.

Es difícil analizar aquí el error tan seriamente como debería hacerse si quisiéramos empezar a comprender y apreciar cómo y por qué tantas brillantes mentes modernas se extraviaron de esta manera. Como dije al principio de este trabajo, cuando se les pregunta explícitamente, casi ninguno de estos pensadores acepta la consecuencia última, que consiste en no imponer control constitucional alguno sobre una democracia mayoritaria. Pero el solo hecho de que esto sea una consecuencia lógicamente consistente con su posición —y una que generalmente se pasa por alto— indica ya la influencia dominante de la "falacia electoral". Esta falacia, a un nivel profundo de conciencia, ha tenido el efecto de adormecer a los filósofos y cientistas sociales con la idea de que no necesitan preocuparse demasiado sobre los límites políticos, sino que más bien deben preocuparse en asesorar a las mayorías legislativas respecto de cómo llevar a cabo su "ingeniería social".

## **VII. Fracaso gubernamental, decisiones públicas y perspectivas para el siglo XXI**

Un refrán popular dice: "Los tiempos están cambiando"; y describe muy bien las actitudes con respecto al tema de este trabajo. En el lapso relativamente corto de tres décadas, desde 1950 a 1981, hemos sido testigos de cambios profundos en la forma en que los académicos y los ciudadanos corrientes miran a los gobiernos y

a los procesos gubernamentales. Este cambio básico de perspectivas no es parroquial; es compartido por muchas naciones del mundo (aparentemente Francia ofrece la excepción). El dios socialista ha fracasado y, más importante que eso, ya tiene la imagen del fracasado, tanto en los ensayos totales como parciales que se han observado. El cambio en las actitudes públicas, la probable pérdida de fe en la eficacia político-gubernamental, debe ser atribuida, en gran parte, a los resultados que se han observado en la experiencia histórica.

Sin embargo, debo enfatizar que las observaciones empíricas ganan significado solamente en el contexto de un paradigma o actitud mental que ofrezca una explicación analítica coherente. En este punto debo afirmar que el desarrollo de las ideas también ha sido muy importante durante las décadas de la postguerra; sólo con la aparición del nuevo marco analítico ofrecido por la Teoría de las Decisiones Públicas, definida a grandes rasgos, es posible incorporar en forma plausible la realidad de los fracasos gubernamentales que se han observado dentro de un contexto filosófico comprensible.

No puedo resumir aquí el desarrollo de la Teoría de las Decisiones Públicas. Permítaseme sugerir solamente algunos puntos sobresalientes. Hasta principios de la década de 1950, quienes propugnaban la democracia mayoritaria ilimitada podían avanzar a tientas, ignorando que las reglas de votación de mayoría a menudo no logran producir soluciones de equilibrio y que, en vez de eso, generan un círculo vicioso (una mayoría prefiere la opción A antes que la opción B, la cual es preferida por otra mayoría a la opción C, que a la vez es preferida por aun otra mayoría a la opción A). Solamente con el trabajo de Kenneth Arrow y Duncan Black quedaron expuestas las bases conceptuales huecas de las instituciones mayoritarias. Hasta que Gordon Tullock y yo escribiéramos nuestro libro **El Cálculo del Consenso** (1962), nadie había tratado de analizar los fundamentos lógicos de un gobierno limitado constitucionalmente desde el punto de vista directo de los intereses de los ciudadanos individuales. Hasta fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, con el trabajo de Tullock, Downs y especialmente Niskanen, nadie había tratado de modelar el comportamiento de los burócratas en términos de maximización de utilidades, transformando así a los burócratas en seres comunes y corrientes tal como el resto de nosotros. Hasta

mediados de 1970 nadie había examinado realmente las instituciones gubernamentales con el propósito de establecer las fuentes que controlan la agenda del gobierno.

La Teoría de las Decisiones Públicas es un análisis positivo e independiente de los compromisos ideológicos. Pero una vez que el catedrático se pone los lentes de la Teoría de las Decisiones Públicas para observar el complejo mundo de la política, necesariamente ve las cosas tal como realmente son cuando los actores se modelan como seres humanos y no como ángeles. La perspectiva de la Teoría de las Decisiones Públicas debe sugerir la necesidad de imponer **límites** al ejercicio de una democracia mayoritaria.

El diseño, la construcción y la implementación práctica de una serie apropiada de limitaciones (el conjunto de reglamentos constitucionales) son los desafíos de nuestra era. Estos límites pueden variar de un país a otro, cada uno de los cuales surge de su propia y original historia constitucional, pero deben existir si es que un país desea mantener un orden social en el cual los individuos retengan sus libertades individuales. Debe prestarse atención a la obligatoriedad potencial de algunas de las restricciones constitucionales que hayan sido elegidas. El grado hasta el cual los ciudadanos compartan lo que he llamado "actitud constitucional" se transforma en un elemento crítico cuando se trata de hacer efectivo algún grupo de límites. Queda mucho, mucho trabajo por hacer por nosotros los académicos, hasta que podamos corregir los grandes errores de percepción que han logrado imperar por más de un siglo.

En los Estados Unidos celebraremos el bicentenario de nuestra Constitución en 1987. He sugerido que esta década sea consagrada al "diálogo constitucional", el que debe buscar corregir las fallas que han permitido a los gobiernos contemporáneos expandir sus facultades mucho más allá de las fronteras visualizadas por nuestros padres de la patria \*. Tenemos necesidad urgente de reformas constitucionales, de poner nuevos límites a los alcances excesivos del Leviatán que ha crecido a pesar de la presencia de restricciones procesales.

Permítaseme concluir con un mensaje de esperanza. El proceso de reforma ya ha comenzado; Howard

"Founding Fathers" en el original. N. del T.

Jarvis escandalizó al mundo en 1978 cuando logró la aprobación en California de la Proposición N° 13; Ronald Reagan inició todo este proceso mediante su fracasado intento con la Proposición N° 1 en 1973. Tanto el clima académico como político está mucho más receptivo a las ideas constitucionales en 1981 que durante ningún otro período de mi carrera activa. Este interés no parece limitarse solamente a mi país. El público de Europa, América Latina y Japón ha parecido receptivo a mis propios intentos de persuasión durante los últimos dos años.

El profesor Hayek ha sugerido que las últimas dos décadas de este siglo serán de importancia crítica; opina que si de alguna forma pudiéramos atravesar estas dos décadas sin la pérdida total de las libertades, el comienzo del siglo XXI podría ofrecer brillantes perspectivas. Esta percepción de Hayek se basa en su convicción de que probablemente las generaciones más jóvenes no cometerán los mismos errores intelectuales que sus mayores. Quiero hacer notar que ya han transcurrido dos o tres años desde que Hayek hizo estas observaciones y que hemos avanzado sorprendentemente bien: se ha producido una evolución notable en la opinión pública con respecto a la política. Mis advertencias de precaución dirigidas a los miembros de esta sociedad apuntan en contra de una posible "complacencia electoral". No debemos adormecernos por las victorias electorales temporales de los políticos y de los partidos que comparten nuestros compromisos ideológicos. En un sentido muy real, estas victorias tienden a distraer nuestra atención de los temas más fundamentales como son la imposición de nuevas reglas para limitar la acción del gobierno, reglas que sean operativas al margen de quienes sean los partidos o políticos que ejerzan el poder durante cortos períodos. La permanencia temporal en el poder de aquellos líderes que compartan nuestros compromisos ideológicos puede y debe ser usada positivamente, aprovechando el escaso tiempo disponible para diseñar e implementar nuevas reglas que sean, al menos, elementos cuasi permanentes del tejido social.